



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

**eo**  
empleopúblico

# Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2021 y proyección futura a 2031





Datos Enero 2021

## Índice

1. OBJETIVO Y ALCANCE DEL ESTUDIO.....	2
2. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS.....	3
3. CONTEXTO GLOBAL.....	4
4. SECTOR PÚBLICO ANALIZADO .....	6
5. ANÁLISIS DE LA EDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA AGE: SITUACIÓN ACTUAL .....	8
5.1. Evolución de la edad media de los empleados públicos .....	8
5.2. Distribución por tramos de edad de los empleados públicos de la AGE..	9
6. COMPARATIVA BAJAS CON NUEVOS INGRESOS DURANTE EL PERIODO 2014-2020 .....	13
7. LAS PROYECCIONES DE TENDENCIA A 2031 .....	16



## 1. OBJETIVO Y ALCANCE DEL ESTUDIO

Con el presente estudio se pretende, de una parte, ofrecer una visión lo más amplia posible sobre la distribución de los efectivos en la Administración General del Estado (AGE) en función de su edad, con la finalidad última de analizar el posible impacto futuro que tendrán las jubilaciones y las posibles bajas derivadas del envejecimiento del personal.

Y, de otra, facilitar a los responsables de las políticas públicas en materia de recursos humanos, la toma de decisiones con la adecuada anticipación y el suficiente conocimiento.

Este informe no pretende explicar las causas de la situación actual ni determinar, en base a los análisis efectuados y a los datos recabados, qué acciones deberían acometerse, sino proporcionar elementos objetivos sobre la naturaleza de la edad de la población del empleo público en la AGE.

Su misión es únicamente exponer la situación con la mayor riqueza posible y realizar proyecciones que permitan dar una idea aproximada de su posible comportamiento futuro.

Es necesario disponer de una visión integral, estructural y estratégica para abordar la transformación generacional del personal. Por ello, el estudio abarca al personal funcionario y laboral, con objeto de disponer de una mayor granularidad de distribución de edad que facilite la toma de decisiones en función a la naturaleza del envejecimiento de los empleados públicos de acuerdo con el régimen jurídico que les vincula con la Administración. En algunos aspectos reseñables, a lo largo del texto, se compararán datos de 2021 con los de 2020 para facilitar el estudio de la evolución.



## 2. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Las fuentes de información utilizadas son el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP), elaborada por el Registro Central de Personal (RCP) de la Dirección General de Función Pública; la Encuesta de Población Activa (EPA) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE); la Encuesta de Población activa Europea “ *European Labour Force Survey (ELFS)*” de Eurostat (Oficina de Estadística de la Unión Europea), y el informe “*Government at a glance 2021*” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La EPA , la ELFS y el informe de la OCDE han sido utilizados únicamente para obtener información del contexto global social internacional, europeo y español, dentro del cual se incardina la AGE, y con el objetivo de contrastar, como así sucede, si las tendencias obtenidas del BEPSAP están alineadas con estas encuestas.

Existen diferencias metodológicas entre el RCP y la EPA/ELFS/informe OCDE que deben ser consideradas a la hora de valorar las comparaciones.

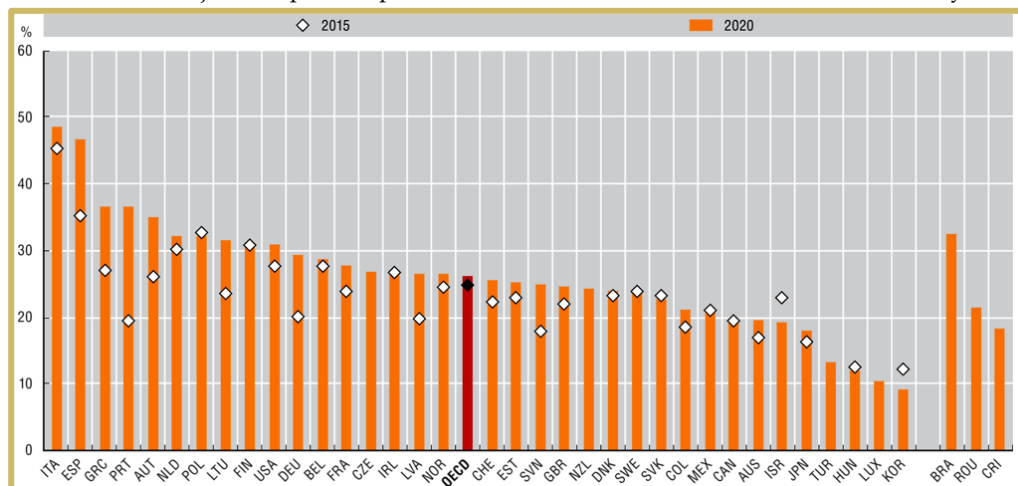
### 3. CONTEXTO GLOBAL

La European Labour Force Survey (ELFS) de Eurostat proporciona datos de edad de asalariados en los distintos países europeos. Según esta encuesta, que utiliza datos a nivel global (sin realizar distinciones entre asalariados del sector público o privado), los asalariados en España, en cuanto a porcentaje de mayores de 50 años, ocupan el puesto 15 de 34, con un 33,06% de sus asalariados mayores de 50 años, situándose el conjunto de la Unión Europea por encima de España en este ranking, con un 33,91% de sus asalariados mayores de 50. Son datos que se alinean con los de la EPA española para ese mismo colectivo:

- % Asalariados Mayores de 50 en España según ELFS de Eurostat: **33,1%** (Datos 2020)
- % Asalariados Mayores de 50 en España según EPA del INE: **30,3%** (Datos enero 2021)

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) analiza, en su informe *“Government at a glance 2021”*, datos de edad específicos para el colectivo de empleados públicos del Gobierno Central en cada uno de los países de la OCDE. Según este informe el 46% de los empleados públicos españoles tienen 55 años o más, porcentaje sólo superado por Italia y muy por encima de la media de los países de la OCDE (un 26%). También resalta el considerable aumento de este porcentaje desde el 2015 en algunos países, especialmente en España, que lo incrementó en un 11% frente a la media de un 1% de aumento para el conjunto de los países de la OCDE. A la hora de analizar estos datos y comparar, sin embargo, es importante tener en cuenta que existen variaciones considerables en las definiciones de servicio público de cada país, así como en las organizaciones gestionadas a nivel central de gobierno.

Gráfico: Porcentaje de empleados públicos del Gobierno Central de 55 años o más, 2020 y 2015



Fuente: OCDE (2020) *Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments*.



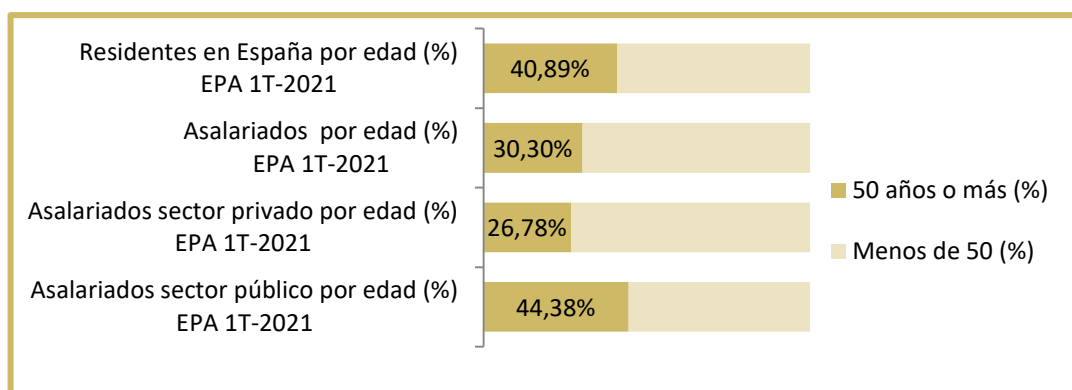
De nuevo los resultados que arroja la OCDE en cuanto a porcentaje de empleados públicos con una edad superior a 50/55 años se alinean con los datos de la EPA españoles:

- % Empleados Sector Público  $\geq$  55 años en España según la OCDE: **46%** (Datos 2020)
- % Empleados Sector Público  $\geq$  50 años en España según EPA: **44,38%** (Datos enero 2021)

La media de edad de los residentes en España es elevada debido fundamentalmente a dos factores: el aumento de la esperanza de vida y la longevidad de la población y, la baja tasa de natalidad.

Los datos EPA 1T2021 muestran que el 40,89% de los residentes en España tenían 50 años o más. Considerando a los asalariados, puede apreciarse que en el sector público (3.579.600 efectivos según la EPA 1T 2021, INE) este dato es aún superior, un 44,38%, frente al 26,78% en el caso de asalariados del sector privado.

El siguiente gráfico muestra los porcentajes de mayores de 50 años para varios colectivos en España según la EPA.



Fuente: EPA 1T2021 , tablas:

[Población por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo tabla 1.1 \(residente en España por edad\)](#)

[Activos por grupo de edad, sexo y situación profesional. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada situación tabla 2.27 \(asalariados sector público y privado por edad\)](#)



## 4. SECTOR PÚBLICO ANALIZADO

El Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP) clasifica a los 2.710.405 efectivos al servicio de las Administraciones Públicas del siguiente modo:

	NÚMERO DE EFECTIVOS	PORCENTAJE
<b>SECTOR PÚBLICO DEL ESTADO</b>	<b>514.514</b>	<b>18,98%</b>
Administración del Estado	229.348	8,46%
Ministerios	91.553	3,38%
Organismos Autónomos	64.360	2,37%
Entidades Públicas Empresariales	21.334	0,79%
Agencias Estatales	14.162	0,52%
Autoridades Administrativas Independientes	1.541	0,06%
Universidades Públicas no Transferidas	2.507	0,09%
Otros Entes de Derecho Público	33.891	1,25%
Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	260.360	9,61%
Fuerzas Armadas	118.675	4,38%
Cuerpo Nacional de Policía	66.664	2,46%
Guardia Civil	75.021	2,77%
Administración de Justicia	24.806	0,92%
<b>SECTOR PÚBLICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>1.616.211</b>	<b>59,63%</b>
Consejerías y sus Organismos Autónomos	1.457.546	53,78%
Universidades	158.665	5,85%
<b>SECTOR PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL</b>	<b>579.680</b>	<b>21,39%</b>
Ayuntamientos	515.586	19,01%
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares	64.394	2,38%
<b>TOTAL</b>	<b>2.710.405</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: BEPSAP enero 2021

Ahora bien el presente informe se focaliza en el estudio de un ámbito poblacional, en el que no se considera a:

- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Fuerzas Armadas
- Administración de Justicia



- Administración de Comunidades Autónomas (incluida Universidades)
- Sector Público de la Administración Local (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares)

#### Personal Funcionario, Laboral y otro Personal en la AGE. Enero 2021

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	EFFECTIVOS	ÁMBITO POBLACIONAL OBJETO DE ESTUDIO (*)
Ministerios	91.553	89.688
Organismos Autónomos	64.360	62.404
Entidades Públicas Empresariales	21.334	0
Agencias Estatales	14.162	14.162
Autoridades Administrativas Independientes	1.541	812
Otros Entes de Derecho Público	33.891	26.215
Universidades Públicas no Transferidas	2.507	0
<b>ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO</b>	<b>229.348</b>	<b>193.281</b>

(\*) Para determinar el ámbito poblacional se tienen en cuenta dos consideraciones:

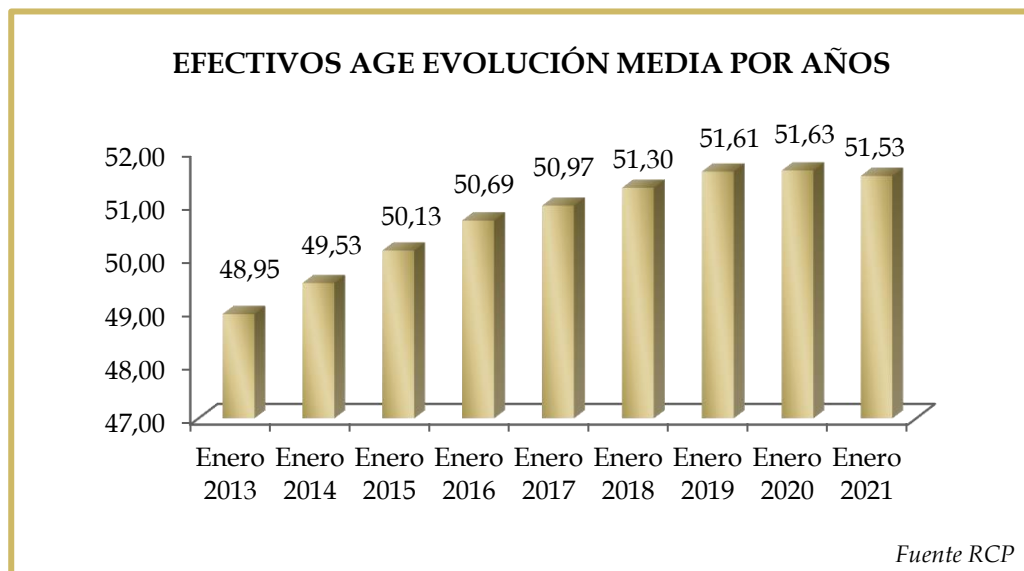
- De todos los efectivos de la AGE se toman aquellos de los que se dispone de datos de edad.
- Se excluyen del estudio a las Universidades Públicas no Transferidas (2.507 efectivos), sobre los que sí se dispone de datos de edad pero que, al estar el resto de universidades transferidas, se ha considerado adecuado no incluir.



## 5. ANÁLISIS DE LA EDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA AGE: SITUACIÓN ACTUAL

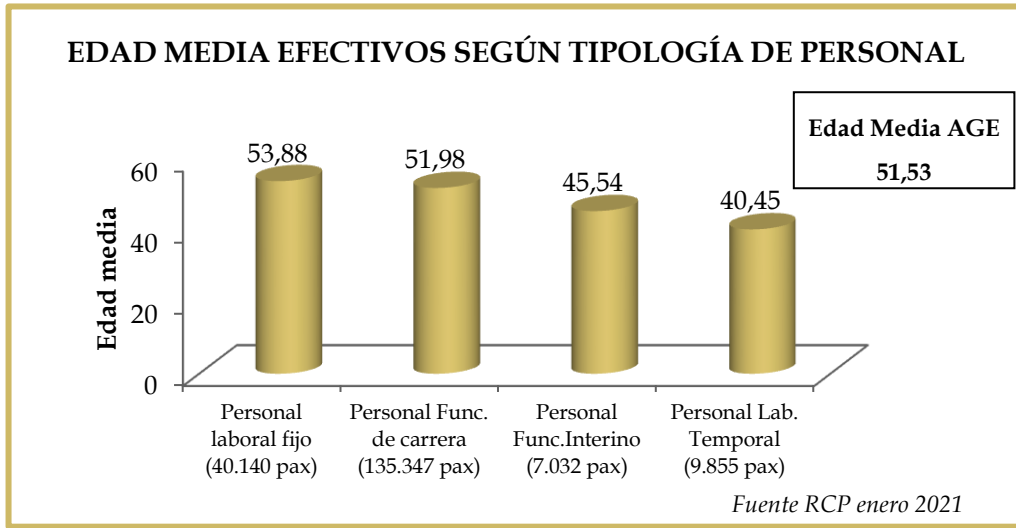
### 5.1. Evolución de la edad media de los empleados públicos

El siguiente cuadro muestra la evolución de la edad media de los trabajadores desde 2013 hasta la actualidad.



Como puede observarse, a enero de 2021 la edad media de los empleados públicos en la AGE (193.281 efectivos) era de 51,53 años. Es el primer año en que se consigue reducir este valor respecto al año anterior, si bien es la evolución esperada, si se observa que esa era la tendencia desde 2019, año a partir del cual el aumento fue cada vez menos acusado respecto al año anterior.

Siguen apreciándose diferencias significativas según la tipología de personal analizado, con más de 10 años de diferencia según el colectivo considerado. El siguiente gráfico muestra estas diferencias:

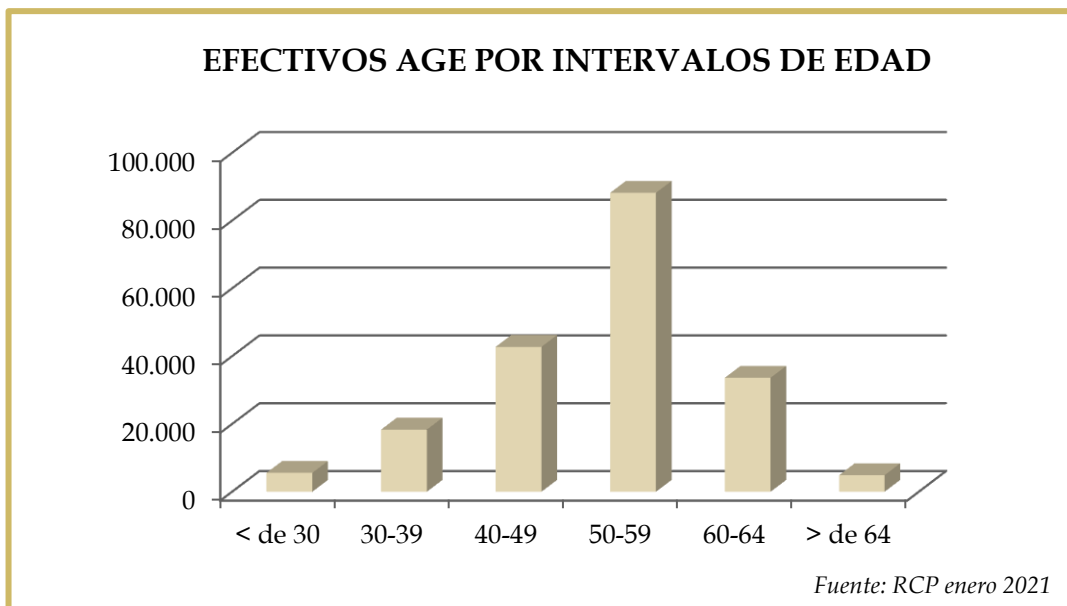


El personal de mayor edad corresponde con el personal laboral fijo, con 53.88 de edad media. En contrapartida, los más jóvenes son el personal laboral temporal, con una media de 40,45 años.

La media de edad del personal funcionario de carrera es de 51,98 años. El personal funcionario interino es considerablemente más joven, 45,54 años.

## 5.2. Distribución por tramos de edad de los empleados públicos de la AGE

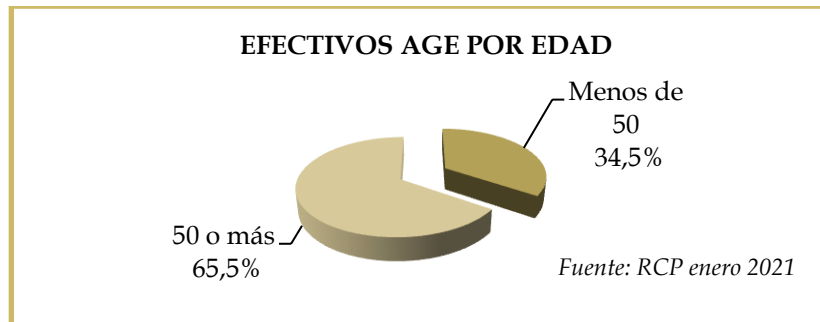
La siguiente pirámide por tramos de edad permite ver la distribución de efectivos por intervalos de edad en la AGE:



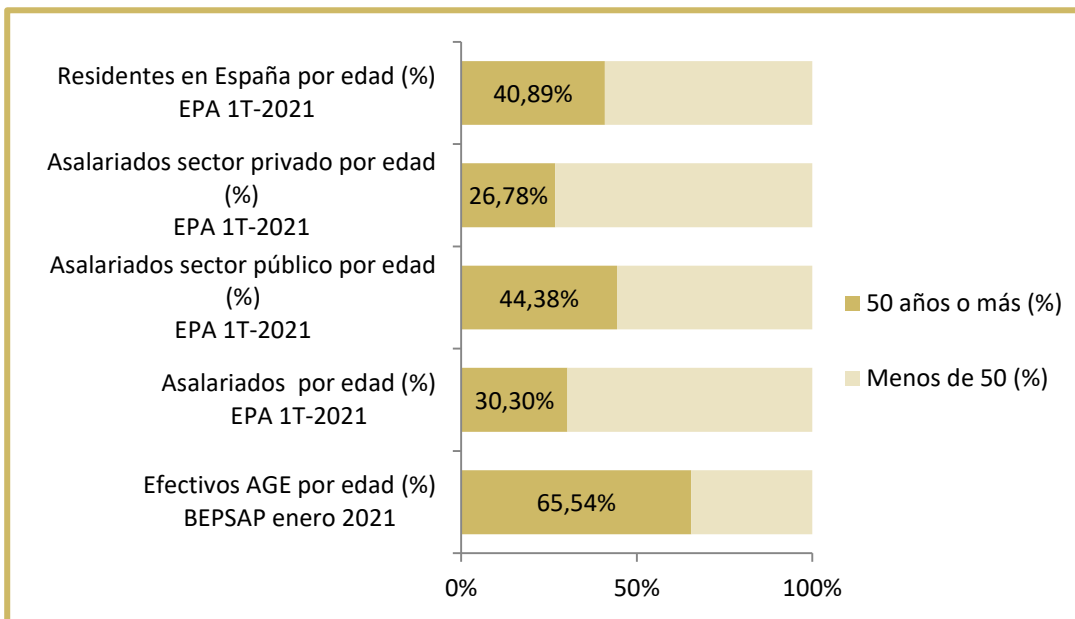
Se observa que el 65,54 % de efectivos tiene 50 años o más.

	<b>Nº efectivos TOTAL</b>	<b>Efectivos ≥ 50</b>	<b>Porcentaje ≥ 50</b>
<b>P. Funcionario de carrera</b>	135.347	91.321	67,47%
<b>Personal Laboral</b>	49.995	32.704	65,41%
<b>Otros</b>	7.939	2.648	33,35%
<b>Personal AGE TOTAL</b>	<b>193.281</b>	<b>126.673</b>	<b>65,54%</b>

El 65,54% de efectivos AGE tiene 50 AÑOS O MÁS



Queda patente el acusado envejecimiento de los efectivos en la Administración General del Estado, subgrupo de asalariados del sector público, respecto a otros colectivos evaluados anteriormente en la EPA. Así, el porcentaje de mayores de 50 años para este subgrupo es del 65,54%, más del doble al de asalariados por edad en España según EPA (30,3%), y un 20% superior a cualquiera de los otros colectivos considerados:

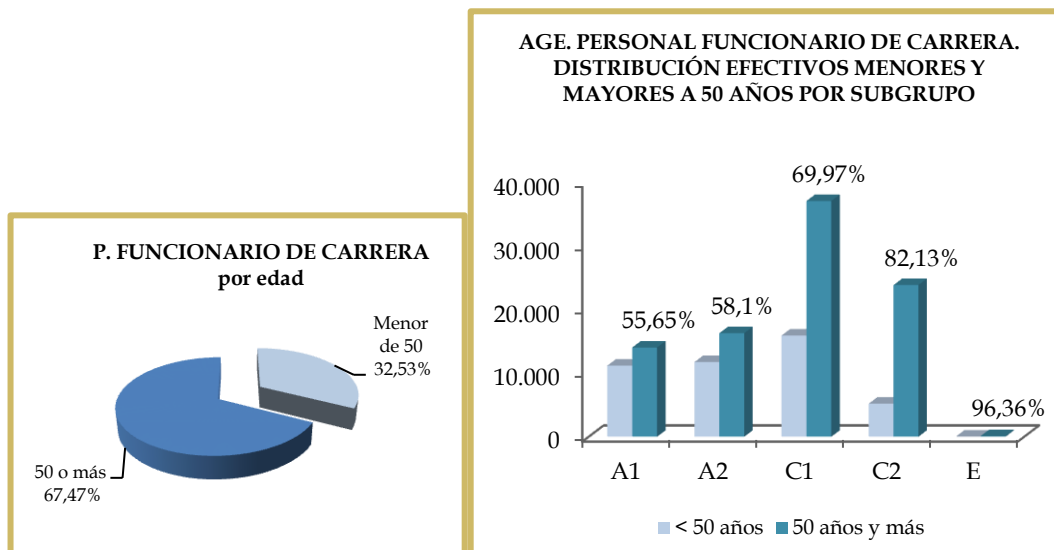


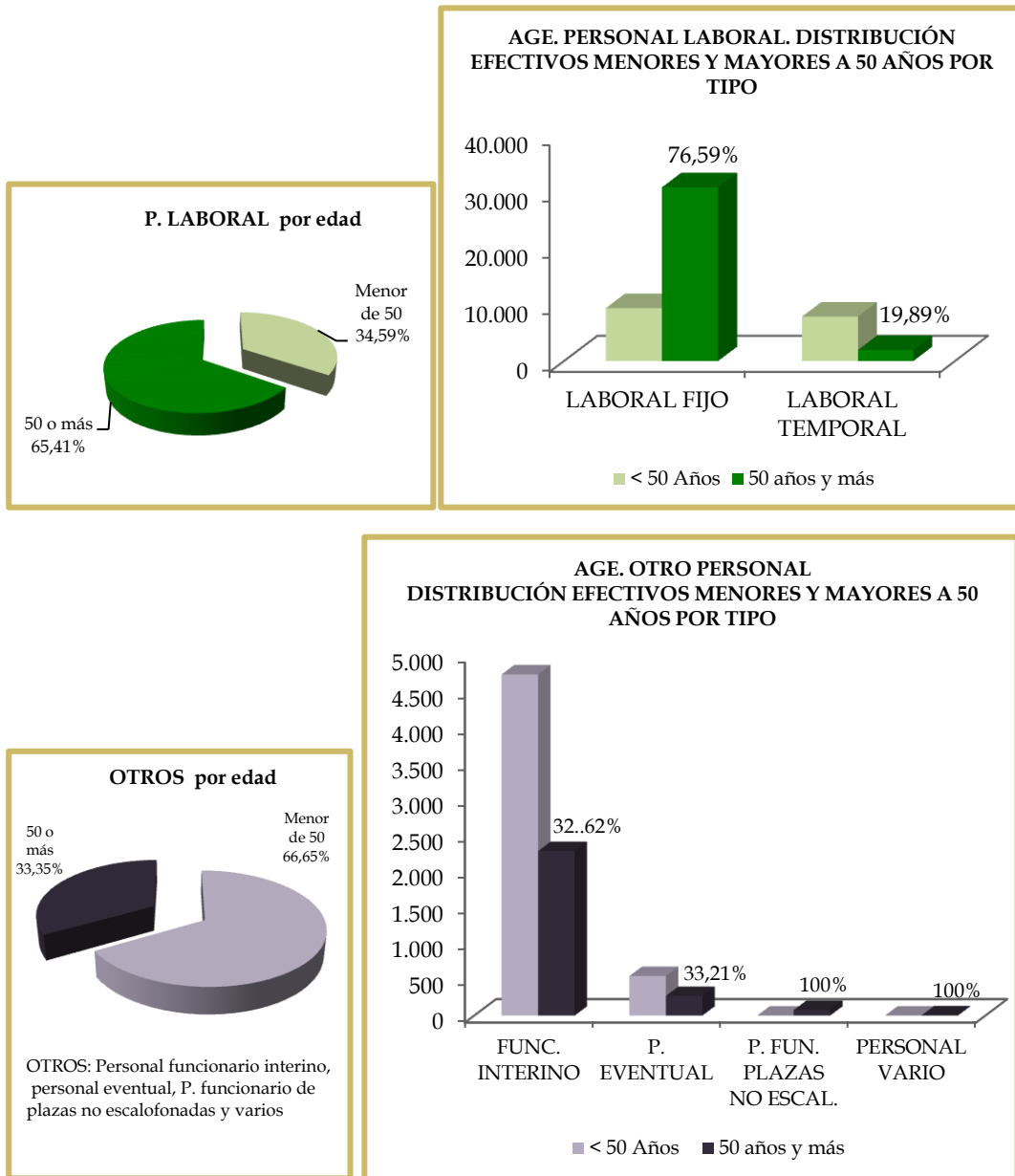


El dato de envejecimiento en la plantilla de la Administración General del Estado es todavía más acusado si nos centramos en los empleados y empleadas públicas de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (25.683 efectivos sobre los que se dispone de datos de edad, pertenecientes a IMSERSO, INGESA, ISM, INSS, TGSS y Gerencia de Informática), con el 82.54% de sus asalariados con 50 años o más.

Si comparamos el porcentaje de mayores de 50 para la AGE respecto a los datos del año anterior (enero 2020), la situación mejora ligeramente, del 66,15% al 65,54% actual. Esto es gracias a la ligera disminución en el porcentaje de mayores de 50 del personal funcionario de los grupos A1 y A2, del personal laboral fijo y de "otros" respecto al año anterior. En el caso de personal funcionario del grupo C1 y C2 y personal laboral temporal ese porcentaje, sin embargo, aumenta ligeramente.

En los siguientes cuadros pueden apreciarse los porcentajes de mayores de 50 a fecha enero 2021 considerando la tipología del personal. Al igual que el año anterior, se aprecian diferencias significativas según la misma:





El personal de la Administración General del Estado más envejecido, con más de la mitad de su plantilla en la franja de 50 años o más, es el personal funcionario de carrera del grupo C2 (82,13% con 50 años o más), seguido del personal laboral fijo (76,59%) y del personal funcionario de carrera de los grupos C1 (69,97%), A2 (58,1%) y A1 (55,65%).



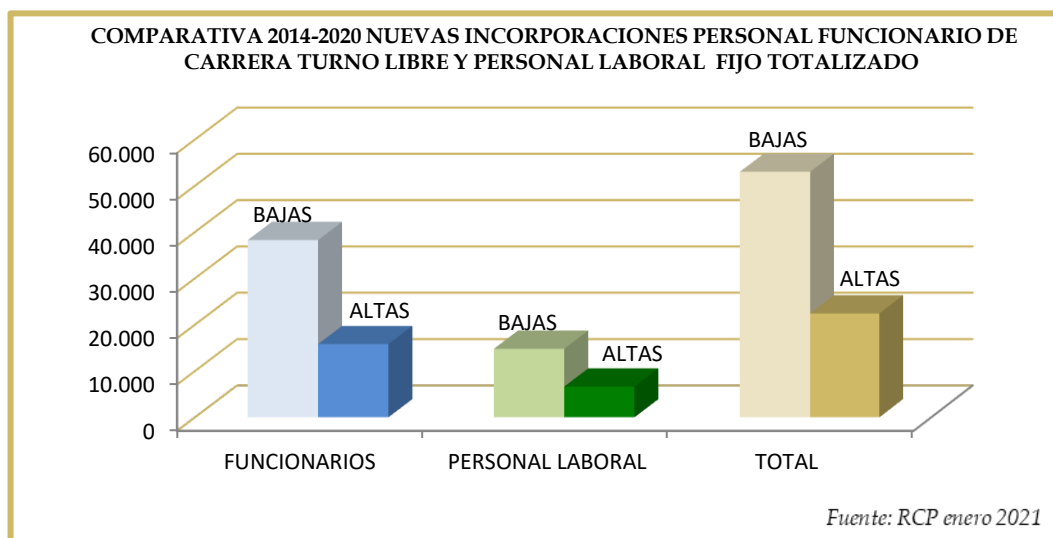
## 6. COMPARATIVA BAJAS CON NUEVOS INGRESOS DURANTE EL PERIODO 2014-2020

De cara a evaluar las variaciones en la plantilla que condicionan los datos de edad, así como para realizar una estimación del comportamiento futuro, se realiza a continuación una comparativa entre bajas y nuevos ingresos durante el periodo 2014-2020 para los dos grandes colectivos de la Administración General del Estado (AGE): personal funcionario de carrera y personal laboral fijo. Estos colectivos conforman el grueso de los efectivos AGE más afectados por el envejecimiento.

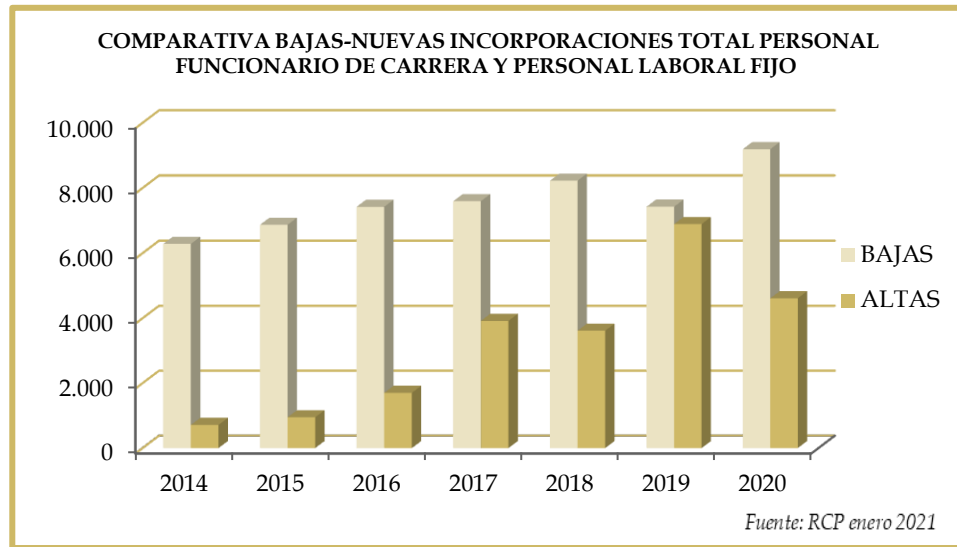
En el periodo 2014-2020 se han perdido 53.013 efectivos y se han incorporado 22.397, de los cuales 19.036 (el 84,99%) lo ha hecho entre 2017, 2018, 2019 y 2020.

Esto supone que las nuevas incorporaciones siguen sin cubrir las bajas producidas y, como consecuencia, las medias de edad de los efectivos no descienden significativamente, al no incorporarse de forma masiva personal más joven.

El siguiente gráfico muestra las bajas/altas acumuladas durante esos 7 años, para personal funcionario de carrera, laboral fijo y para ambos en conjunto.



A continuación se muestra, desglosado por años, la evolución de las bajas/altas producidas en ese periodo para este mismo colectivo:

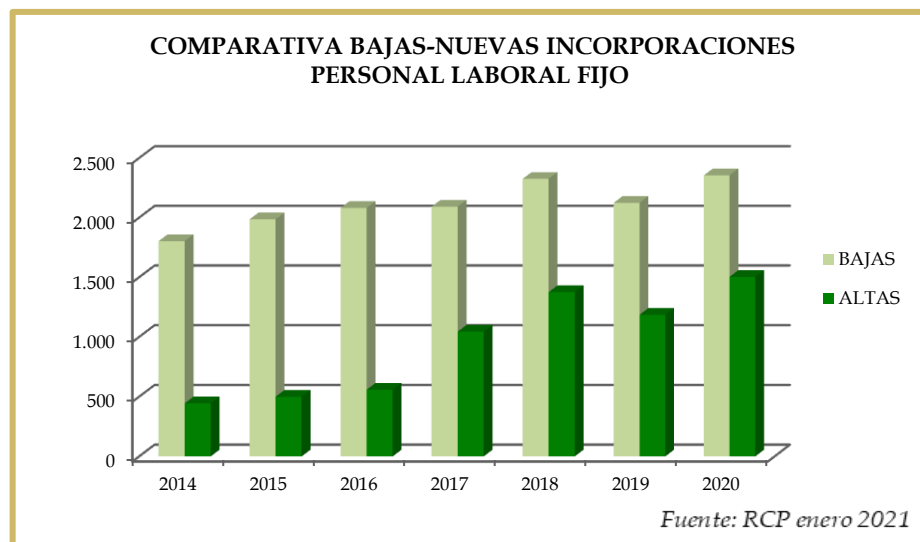
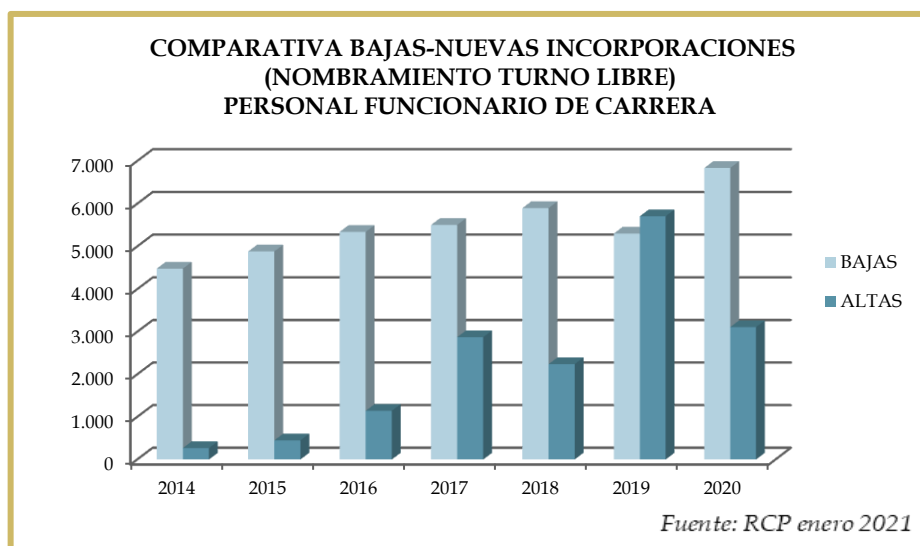


En 2020 la brecha entre incorporaciones y bajas para personal funcionario de carrera y laboral fijo se incrementó, registrándose 4.613 incorporaciones, 2.279 menos que en 2019 (33% menos) y 9.192 bajas, 1.765 más respecto al año anterior (aumento del 24%).

La disminución en las incorporaciones se debió fundamentalmente a la situación de retraso en los procesos selectivos propiciados por la emergencia sanitaria causada por la COVID-19, que no permitió la incorporación del personal estipulado en las Ofertas de Empleo Público de 2020. El aumento en bajas se debió fundamentalmente a las jubilaciones anticipadas/voluntarias, que supusieron el 78% de ese aumento.



Los dos siguientes cuadros muestran la evolución de las bajas/altas producidas de 2014 a 2020, pero diferenciando al personal funcionario de carrera del laboral fijo:



En ninguno de los dos cuadros se ha considerado a los efectivos englobados bajo la categoría de "otro personal" (funcionario interino, personal eventual, plazas no escalafonadas y personal vario), por la mínima incidencia que tiene para el envejecimiento.

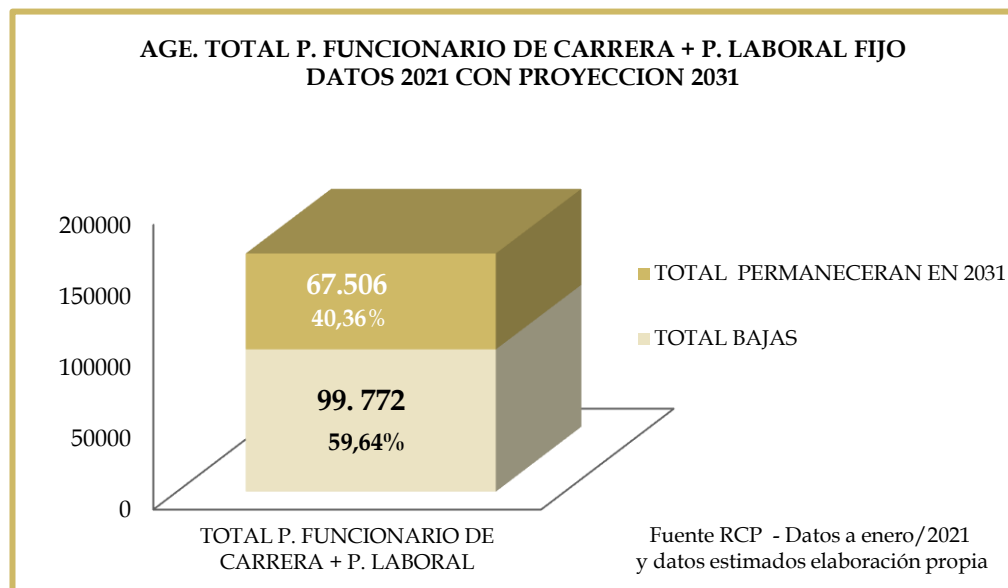


## 7. LAS PROYECCIONES DE TENDENCIA A 2031

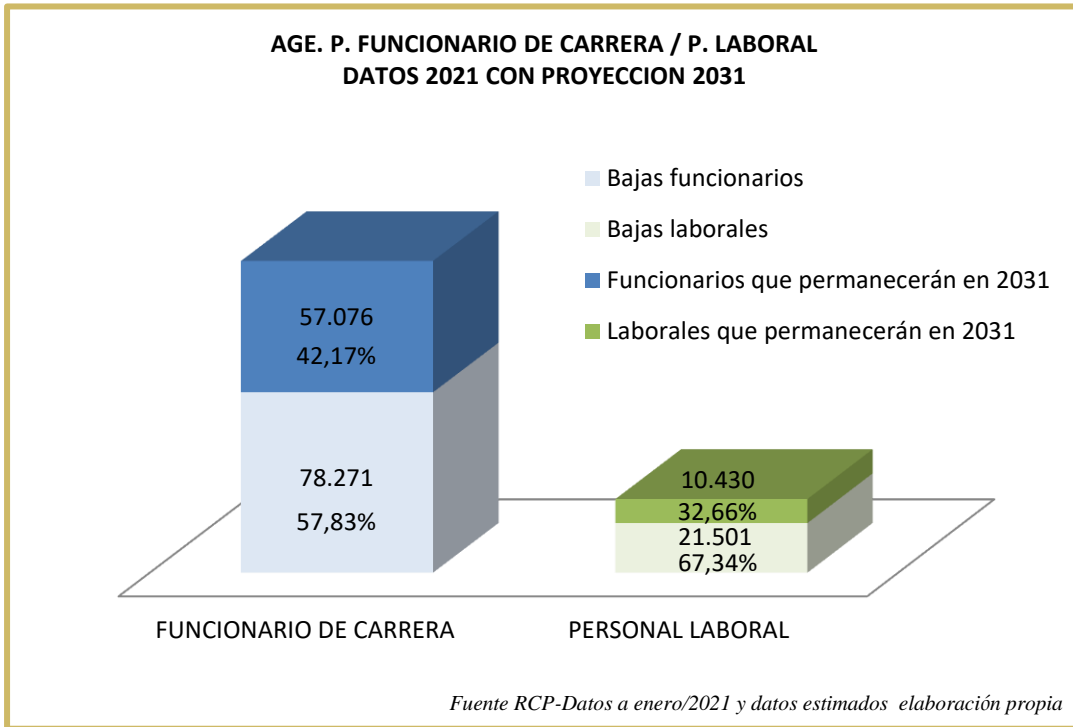
A tenor de la evolución de las altas y bajas en la Administración General del Estado (AGE) para personal funcionario de carrera y laboral fijo, las proyecciones de tendencia a diez años reflejan una pérdida masiva de efectivos, con el 59,64% de la plantilla actual jubilada (99.772 efectivos).

Por el contrario, permanecerán en activo 67.506 (40,36%), 57.076 efectivos de personal funcionario de carrera y 10.430 de personal laboral.

Se prevé que en 2031 todos los empleados y empleadas públicas que a enero de 2021 tenían 60 o más años de edad estarán jubilados. Para los efectivos con edades entre los 50 y 59 años en esa fecha, que irán envejeciendo paulatinamente, se ha estimado su jubilación teniendo en cuenta las edades medias de baja por colectivos. No se han tenido en cuenta las incorporaciones procedentes de futuras Ofertas de Empleo Público, ni otras modalidades de incorporación de efectivos, para no desvirtuar el impacto del envejecimiento.

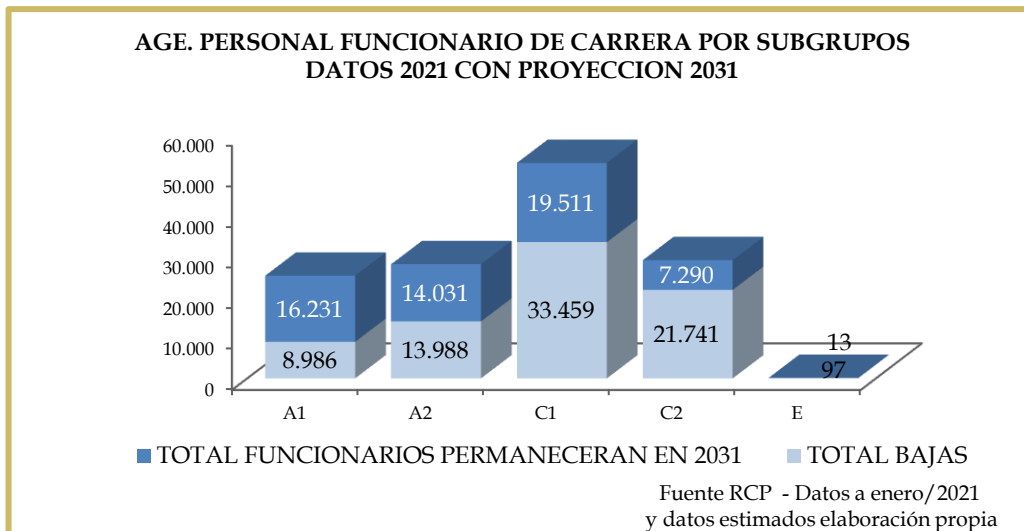


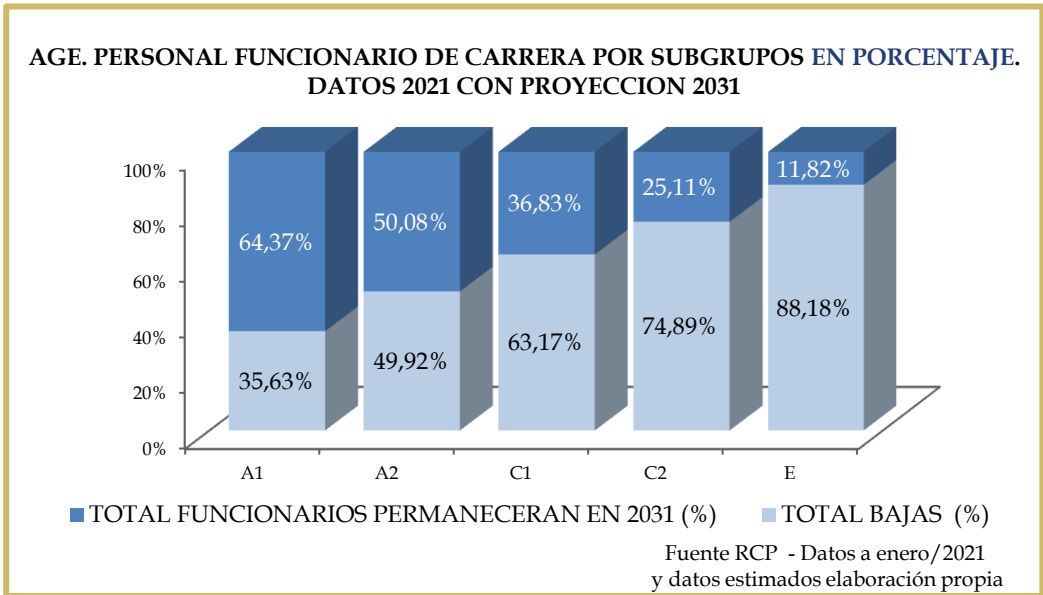
*Para la realización de esta proyección el estudio se centra únicamente en el personal funcionario de carrera, desglosado por subgrupos, y el personal laboral fijo, desglosado por grupos profesionales.*



Si se evalúa por tipología de personal, en el caso de personal funcionario de carrera se jubilarán 78.271 efectivos (un 57,83% del total de personal funcionario de carrera), y en el caso de personal laboral fijo 21.501 efectivos (un 67,34% del total de este personal laboral).

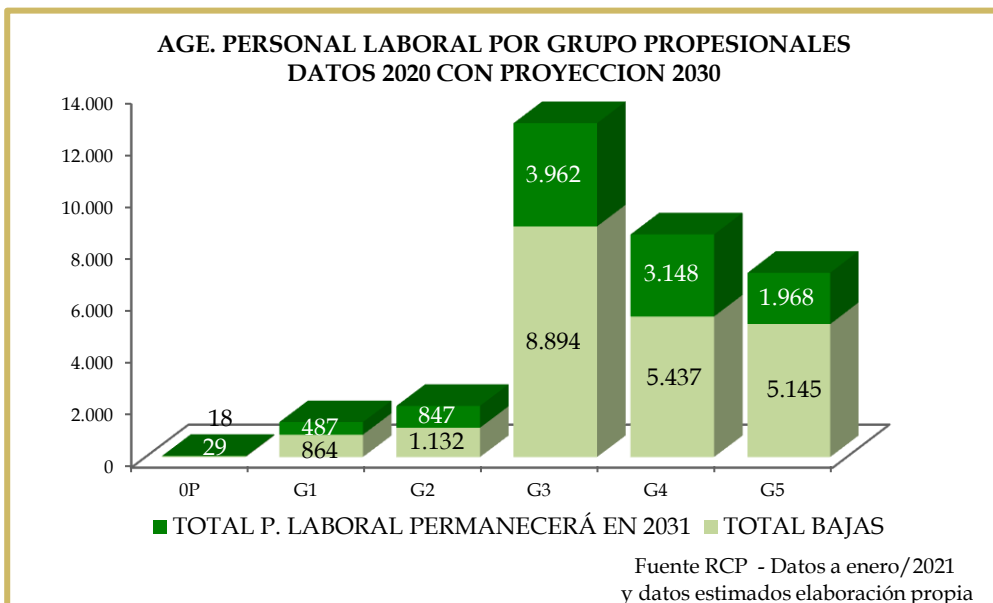
En el personal funcionario de carrera hay una tendencia claramente diferenciada entre los distintos subgrupos, como puede apreciarse en los siguientes gráficos:

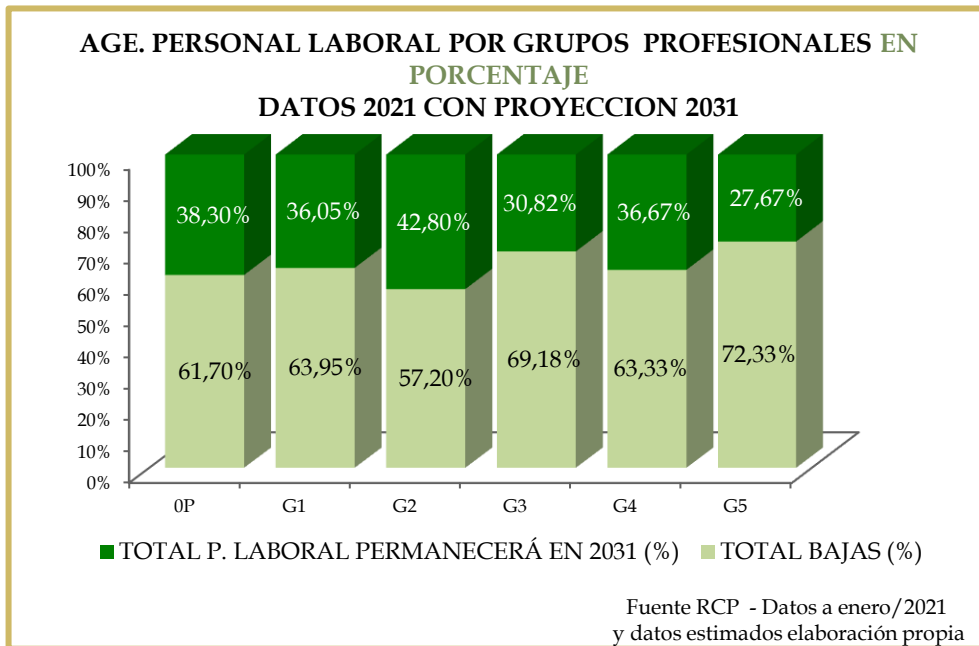




Los colectivos que se verán más influenciados, con una estimación de que más del 60% de su plantilla actual causará baja en 10 años, son los subgrupos C2, C1 y E: subgrupo C1, con 33.459 bajas que corresponden al 63,17% de su plantilla actual; subgrupo C2, el que tiene un mayor porcentaje, con un 74,89% y 21.741 bajas y el subgrupo E, que tiende a desaparecer, con 97 bajas estimadas que suponen el 88,18% del total. Para los subgrupos superiores se estiman porcentajes de baja inferiores al 50%: el A2, con 13.988 bajas y un 49,92 %; y el A1, con 8.986 que corresponden a un 35,63%.

Para el personal laboral fijo se observa que en todos los grupos profesionales la estimación determina que más del 50% de su plantilla actual estará de baja en 2031.





El grupo profesional más influenciado sería el G5, con 5.145 bajas que suponen el 72,33% de su plantilla actual, seguido del G3, con 8.894 bajas, un 69,18% de su plantilla actual, y el G1, con 864 bajas que corresponden a un 63,95%. Para el grupo profesional G4 se estiman 5.437 bajas, un 63,33%; para el grupo OP 29 bajas, un 61,70% y para el G2 1.132 bajas, un 57,20%.

*Nota: Para el personal laboral se considera en las proyecciones exclusivamente los que presentan grupo profesional, ya sea porque están acogidos al Convenio único de la AGE, o porque están acogidos a un convenio estructurado en grupos similar al convenio único. Quedan excluidos por tanto, personal fuera de convenio y otros tipos que no presentan tal grupo profesional. También se excluye al personal laboral con carácter temporal. Para los porcentajes, las cifras obtenidas se dividen respecto al total de cada grupo sin incluir al personal laboral temporal.*

Es importante resaltar que las previsiones de evolución en 2031 suponen una aproximación orientativa del posible movimiento de los efectivos en base a su comportamiento pasado. Estos cálculos y sus resultados deben tomarse con precaución como tal estimación para dar idea de un orden de magnitud aproximado de la problemática del problema y nunca como datos inamovibles pues, en un horizonte de diez años, muchos pueden ser los factores hoy por hoy desconocidos que hagan cambiar estas suposiciones.



## Comparativa proyecciones respecto al informe 2020

Los datos del informe de 2020, cuyas proyecciones se efectuaban a 2030, estimaban un 56,82% del personal 2020 jubilado para 2030 (101.114 efectivos). Partiendo ahora de efectivos 2021 y estimación a 2031, este porcentaje ha aumentado en casi un 3%, al 59,64% (99.772 efectivos), lo que agrava la situación de pérdida de personal a futuro. Para personal funcionario ese porcentaje de aumento es del 1,56%, un 8,56% para personal laboral.

Los datos determinan que la tendencia en las proyecciones en el caso de personal funcionario se mantiene más o menos estable:

Según el informe de 2020, 78.229 efectivos funcionarios se habrán jubilado en 2030, frente a los 78.271 estimados para 2031 en el informe actual. Ello supone una diferencia de 42 funcionarios jubilados adicionales para 2031 respecto a lo estimado en su momento para 2030, en porcentaje respecto al total de la plantilla un 1,56% más en las previsiones para 2031 (al pasar del 56,27% para 2030 al 57,83% para 2031)

Para el caso de personal laboral los datos reflejan un aumento claro en el porcentaje de efectivos 2021 jubilados a 2031, respecto a la estimación del 2030 con efectivos del 2020:

Se estimaba un cifra de 22.885 efectivos laborales que se habrían jubilado en 2030, frente a los 21.501 estimados para 2031 en el informe actual, lo que supone una diferencia de 1.384 efectivos de personal laboral jubilados menos para 2031 respecto a lo estimado en su momento para 2030. Sin embargo, el peso de estos efectivos jubilados respecto al total es un 8,56% superior en 2031, ya que suponen el 67,34% sobre el total de la plantilla de 2021 frente al 58,78% de la plantilla de 2020.